Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 508

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met het beperken van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor enige openbare werken van algemeen nut

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de heffingsbevoegdheid voor de precariobelasting zodanig te beperken dat geen precariobelasting meer kan worden geheven ter zake van netwerken die zich bevinden onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap.[1] Dit betreft infrastructuur, netten, gastransportnetten of werken die in de Drinkwaterwet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet of de Warmtewet voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden beschouwd als openbare werken van algemeen nut. Daartoe dienen de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet te worden gewijzigd. Doel is een einde te maken aan de situatie dat burgers via de heffing van precariobelasting door een naburige gemeente indirect worden betrokken in een heffing van een bestuurslichaam ten aanzien waarvan zij geen democratisch stemrecht hebben. De nutsbedrijven ontvangen van sommige gemeenten op wier grondgebied zij een netwerk exploiteren een aanslag precariobelasting ten aanzien van dat netwerk. Deze precariobelasting berekenen zij door aan alle klanten in hun verzorgingsgebied, dus ook aan burgers die niet in de heffende gemeenten wonen. Met onderhavig wetsvoorstel geeft de regering tevens uitvoering aan de moties van het lid Van der Burg[2] en van het lid Veldman.[3]

---

[1] In het voorstel van wet tot gedogen van werken van algemeen belang worden deze leidingen, netwerken etc,
werken van algemeen belang genoemd.

[2] Kamerstukken II 2010/11 32 500 VII, nr. 9.

[3] Kamerstukken II 2015/16 34 300 VII, nr. 29.

kst-34508-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1. Het karakter van de precariobelasting

Op grond van artikel 228 van de Gemeentewet, artikel 222c van de Provinciewet en artikel 114 van de Waterschapswet hebben provincies, gemeenten en waterschappen de mogelijkheid om precariobelasting te heffen voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond. Van oudsher is de precariobelasting een heffing voor het hebben van uithangborden, reclamevoorwerpen, zonneschermen, balkons, lantaarns en dergelijke boven de openbare straat. Hierna wordt alleen de gemeentelijke praktijk beschreven, omdat precariobelasting voornamelijk door gemeenten wordt geheven.

Afgezien van de beperking van het eigendomsrecht, die het toestaan van leidingen en kabels in de grond die aan de overheid toebehoort met zich brengt, vloeien uit de aanwezigheid daarvan voor de overheid ook kosten voort. Het gaat daarbij om de kosten die verband houden met het leggen of verleggen, zoals de kosten van (verkeers-) maatregelen tijdens de werkzaamheden en schade aan en versnelde slijtage van het wegdek. Tot 1994 werden de heffingen vanwege dat retributieve element aangeduid als precariorechten. Doordat de inbreuk op de eigendom lastig in geld waardeerbaar is en het daardoor lastig is de verhaalbare kosten vast te stellen, wordt sinds de herziening van de Gemeentewet in 1994 de term precariobelasting gebruikt. De term belasting geeft aan dat de opbrengsten aan de algemene middelen van de gemeente worden toegevoegd. De gemeente kan het gebruik van openbare grond overigens ook toestaan tegen een privaatrechtelijke vergoeding. Er zijn ook gemeenten die werken met een vergunningstelsel voor openbare werken van algemeen nut waaronder kabels en leidingen.

2.2. De aanleiding tot het wetsvoorstel

De meeste lokale belastingen worden direct geheven van de inwoners van en bedrijven gevestigd in de heffende gemeente. De tarieven van die belastingen worden vastgesteld door de gemeenteraad en zijn de resultante van een democratische afweging tussen een aanvaardbare belastingdruk voor de eigen inwoners en het gewenste voorzieningenniveau. Niet alle belastingen voldoen aan dit patroon, waaronder de precariobelasting die wordt geheven op netwerken van algemeen nut. Deze wordt niet direct maar indirect geheven en komt evenmin uitsluitend ten laste van de belastingplichtigen van de heffende gemeenten maar ook van inwoners van andere gemeenten. De meeste nutsbedrijven moeten de precariobelasting doorberekenen in hun tarieven, waardoor alle klanten in het verzorgingsgebied waarvan de heffende gemeente deel uitmaakt, meebetalen. Dat betekent dat het externe effect zelfs bijzonder groot kan zijn, afhankelijk van de verhouding tussen het aantal inwoners van de heffende gemeente en het totale aantal inwoners van alle gemeenten in het verzorgingsgebied. Zowel het indirecte karakter van de heffing die de heffing minder zichtbaar maakt als het externe effect ervan dat de heffing minder voelbaar maakt, vertroebelen de democratische afweging die de heffing van belastingen dient te legitimeren. Daar komt bij dat bij die afweging geen acht behoeft te worden geslagen op eventuele economische effecten, die bij het bepalen van de hoogte van andere heffingen wel aan de orde zijn. De heffing wordt immers grotendeels extern afgewenteld.

Deze nadelen laten echter onverlet dat de gemeente kosten maakt die niet voor haar rekening behoeven te blijven, hetgeen tot uitdrukking komt in het oorspronkelijk retributieve karakter van de heffing. Dat feit brengt

eveneens mee dat privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen worden gesloten ter compensatie van deze kosten. Als gevolg van dergelijke overeenkomsten zullen deze kosten uiteindelijk eveneens terecht kunnen komen bij alle klanten in het verzorgingsgebied van het nutsbedrijf. De vraag die voorligt is dan ook of een te rechtvaardigen vergoeding voor gemaakte kosten via een belasting moet kunnen worden geïnd of dat daarvoor andere wegen moeten worden benut. De regering ziet dat als een kwestie van politiek-bestuurlijke opportuniteit, waarbij ook de vraag wat voor afschaffing een geschikt moment is, een belangrijk punt van overweging is. Het afschaffen van een belasting roept immers de vraag naar compensatie op. Afschaffing laat zich daarom gemakkelijker regelen als zij haar beslag krijgt in het kader van een bredere heroriëntatie van het lokale belastinggebied dan wanneer zij als zelfstandige maatregel wordt genomen.

Al deze overwegingen en de kritische adviezen van de Raad van State, waarin onder meer het belang van een visie op het lokale belastinggebied als geheel werd benadrukt, hebben de regering lange tijd doen aarzelen om de afschaffing door te zetten. Het toegenomen gebruik van de precariobelasting, zoals blijkt uit de in paragraaf 4.1 opgenomen gegevens, de onverminderde aandrang van de Kamer en de omstandigheid dat onzeker is wanneer een eventuele heroriëntatie op het lokaal belastinggebied te verwachten is, hebben de regering doen besluiten onderhavig wetsvoorstel thans in te dienen. Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 februari 2016 en voorziet in de in die brief in het vooruitzicht gestelde overgangstermijn om gemeenten die in 2015 inkomsten uit precariobelasting hebben genoten tijd te geven om de belasting af te bouwen tot 1 januari 2027. Gedurende die periode is het tarief gemaximeerd tot het tarief dat op 10 februari 2016 gold.

2.3. Voorgestelde wijzigingen

Het wetsvoorstel bepaalt dat er geen precariobelasting mag worden geheven over ondergrondse en bovengrondse netwerken van nutsbedrijven en netwerkbeheerders, indien deze netwerken ingevolge de daartoe strekkende wettelijke bepalingen zijn aangemerkt als openbare werken van algemeen nut. Het betreft bijvoorbeeld elektriciteitskabels, hoogspanningsmasten, gasbuizen en leidingnetwerken voor het transport van warmte. Gas-, warmte- en elektriciteitsleidingen worden in de Gaswet, de Warmtewet en de Elektriciteitswet 1998 voor de toepassing van de Belemmeringenwet Verordeningen en de Belemmeringenwet Privaatrecht aangemerkt als openbare werken van algemeen nut. Waterleidingen worden in de Drinkwaterwet eveneens als openbare werken van algemeen nut gekwalificeerd. Alle netwerken die als zodanig in bovengenoemde wetten worden aangemerkt en die zich deels onder de grond, deels op of boven de grond bevinden, vallen onder de met dit wetsvoorstel aangebrachte beperking van de heffingsgrondslag.

De bevoegdheid tot het heffen van precariobelasting voor het hebben van andere voorwerpen onder, op of boven de grond, blijft bestaan. Daar spelen de problemen zoals hierboven beschreven inzake openbare werken van algemeen nut niet.

2.4. Privaatrechtelijke vergoedingen

De mogelijkheid om als grondeigenaar langs privaatrechtelijke weg aan nutsbedrijven een vergoeding te vragen voor het gebruik van hun grond wordt met dit wetsvoorstel niet geraakt. De betrokken overheid zal als eigenaar van de grond voor het leggen en verleggen van leidingen haar

toestemming moeten geven. Een dergelijke privaatrechtelijke vergoeding kan het verkeer tussen nutsbedrijven en de betrokken overheden aanzienlijk vergemakkelijken. Als deze mogelijkheid niet zou bestaan, zou een betrokken overheid wellicht eerder een weigering van het gebruik van haar grond overwegen. Het nutsbedrijf kan in dat geval op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht aan de Minister van Infrastructuur en Milieu verzoeken om een verplichting op te leggen om een leiding te gedogen. Zo'n gedoogplicht gaat gepaard met een recht op schadevergoeding voor de eigenaar van de grond, vast te stellen door de rechter. Deze procedure verandert niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Er ontstaat met de introductie van dit wetsvoorstel echter geen onevenwichtige situatie. Deze zou zijn dat een overheid die toestemming geeft, geen enkele financiële compensatie krijgt, terwijl een overheid die weigert, recht heeft op schadevergoeding. Er is echter nog altijd de mogelijkheid om via privaatrechtelijke weg een vergoeding af te spreken voor het gebruik van de grond. Ook wordt door een privaatrechtelijke overeenkomst of vergoeding een eventuele eigendomsovergang door verjaring gestuit. Privaatrechtelijke vergoedingen vallen in het algemeen veel lager uit dan precarioheffingen. Dit komt omdat de hoogte van de precariobelasting, zijnde een algemene belasting, eenzijdig wordt bepaald, terwijl die van privaatrechtelijke vergoedingen gezamenlijk wordt afgesproken en gebaseerd is op een reële inschatting van de gebruiksbeperking. Een aantal gemeenten werkt met een vergunningssysteem voor nutsnetwerken op hun grondgebied. De legesopbrengsten van de vergunningen worden gebruikt om kosten te dekken. In dit systeem zijn in ieder geval de kosten gedekt en kan het leg- en verlegsysteem eenvoudig worden gereguleerd.

3. Staatssteun

De beperking van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor infrastructurele netwerken geeft geen door staatsmiddelen bekostigd voordeel aan bepaalde ondernemingen. Er is sprake van monopolieposities met gereguleerde maximumtarieven, ter bescherming van de consument. Als er al een voordeel mocht bestaan, omdat door de vrijstelling van precariobelasting door de nutsbedrijven geen belasting hoeft te worden betaald, dan zal dit tot gevolg hebben dat de tarieven worden aangepast en de consument dus minder zal hoeven te betalen. Dit wetsvoorstel leidt derhalve niet tot staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

De relevante markt is de markt van beheerders van infrastructurele netwerken voor transport van elektriciteit, gas, warmte en drinkwater. Netbeheerders voor gas en elektriciteit zijn op grond van de wet (Elektriciteitswet, Gaswet) aangewezen voor het beheren van één of meer netten. Er is hier sprake van een monopoliesituatie: per gebied is er slechts 1 netbeheerder. Producenten en afnemers van elektriciteit of gas worden aangesloten op het energienet van de relevante netbeheerder. Ook als een afnemer van energieleverancier wisselt, blijft de netbeheerder gelijk; de energie blijft immers over hetzelfde net geleverd worden. Particulieren kunnen niet voor een andere netbeheerder kiezen. Er treedt dus geen concurrentievervalsing op door de vrijstelling omdat de regionale netbeheerders niet met elkaar concurreren. Netbeheerders kunnen alleen in Nederland actief zijn met gereguleerde activiteiten. De groep waar een netbeheerder onderdeel van uitmaakt (een netwerkbedrijf) kan wel andersoortige activiteiten ontplooien, waaronder activiteiten in het buitenland; in dat geval moeten zij een gescheiden boekhouding hanteren.

Naast de regionale netbeheerders bestaan er particuliere netwerkeigenaren. Dit zijn diverse soorten instellingen die beschikken over een eigen energienetwerk zoals grote industriële bedrijven en ziekenhuizen. Voor dit particuliere beheer kunnen deze particuliere partijen ontheffing van netbeheerderschap vragen bij de Energiekamer (een ontheffing van het gebod om een netbeheerder aan te wijzen). Deze ontheffingen moeten aan strenge eisen voldoen, waaronder de eis dat een dergelijk net niet doelmatig kan worden beheerd door een netbeheerder. De energienetten van deze particuliere partijen zijn primair bedoeld voor de eigen energievoorziening en liggen vrijwel altijd op eigen terrein. Doordat de particuliere netten vrijwel nooit op gemeentelijk terrein liggen, zijn deze particuliere netten niet of nauwelijks onderhevig aan precariobelasting. Als er sprake is van een (gedeeltelijke) ligging van een particulier net op gemeentelijk terrein, kan een gemeente daar wél precariobelasting op heffen. Maar omdat de particuliere netbeheerders niet in dezelfde marktsituatie opereren als de regionale netbeheerders leidt dit niet tot concurrentievervalsing. De beheerders van deze netten concurreren immers niet met de regionale netbeheerders.

Bij warmtelevering, anders dan met gas als brandstof, is niet of nauwelijks sprake van een markt. Warmteopwekking en -afname vormen doorgaans een gesloten systeem, met een lokaal karakter. De producent heeft meestal een monopolie op de productie, terwijl de eigenaar van het net een monopolie heeft op de infrastructuur en de levering. De klant is daarop aangewezen. Er is dus geen concurrentie tussen warmteleveranciers. Om deze reden is in de Warmtewet bescherming van afnemers door tariefregulering een belangrijk element. Warmtebedrijven mogen geen hoger bedrag in rekening brengen dan de maximale tarieven die door de Autoriteit Consument & Markt (ACM) worden vastgesteld. De maximumprijs wordt vastgesteld op basis van het niet meer dan anders principe. Dit houdt in dat de kosten van een gemiddelde verbruiker van warmte (in enig jaar) niet meer mogen zijn dan de kosten van een gemiddelde verbruiker van gas (voor dat jaar). De tarieven voor gastransport zijn tevens gereguleerd. Hierin zijn ook de kosten van lokale belastingen verdisconteerd. Door de vrijstelling van precariobelasting wordt derhalve geen voordeel verschaft. Dit blijkt ook uit het onderzoek van de ACM uit 2015 over de rendementen van warmteleveranciers.[4] De rendementen van warmteleveranciers zijn vooral afhankelijk van het weer en het gastarief.

Wat betreft drinkwater, is de gehele openbare watervoorziening in overheidshanden. Ook hier is sprake van een monopoliesituatie en zal er derhalve geen concurrentievervalsing ontstaan door de vrijstelling. De openbare drinkwatervoorziening kwalificeert in EU-rechtelijke zin als een dienst van algemeen (niet-economisch) belang en vormt dus geen economische activiteit.[5] Eventuele marktactiviteiten van drinkwaterbedrijven dienen administratief en financieel gescheiden te zijn van de nutstaak. De Drinkwaterwet bevat daartoe in artikel 7, vierde lid, een verbod op kruissubsidiëring, hetgeen inhoudt dat inkomsten verkregen uit de openbare drinkwatervoorziening niet mogen worden aangewend voor andere (economische) activiteiten en, daaruit voortvloeiend, de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. Met het verbod op kruissubsidiëring en verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding wordt beoogd de gebonden klanten te beschermen en ongelijke concurrentie tegen te gaan. Het is drinkwaterbedrijven niet toegestaan om buiten hun distributiegebied industriewater te leveren via hun watervoorzieningwerken die zijn bestemd voor de openbare drinkwatervoorziening. Concurrentie tussen drinkwaterbe-

[4] Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 415, nr. 1.
[5] Kamerstukken II 2006/07, 30 895, nr. 3, p. 22, laatste alinea.

drijven via deze infrastructuur wordt daarmee voorkomen. Dit is geregeld in artikel 5 van de Drinkwaterwet. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de memorie van toelichting bij die wet.[6]

Naast waterleidingbedrijven kunnen particuliere partijen een ontheffing krijgen van het verbod op het produceren en leveren van water. Dit betreft echter vrijwel altijd water voor eigen gebruik en leidingnetten binnen één inrichting en nooit het leveren van drinkwater aan huishoudens. Daarbij komt dat de leidingnetten van particuliere partijen niet of nauwelijks op gemeentelijk terrein liggen en daardoor niet of nauwelijks onderhevig zijn aan precariobelasting. Particuliere eigenaren van waterleidingnetten opereren dus niet in dezelfde marktsituatie en de vrijstelling zal daardoor geen concurrentievervalsing en dus geen staatssteun opleveren.

Omdat de beperking van de heffingsbevoegdheid geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU vormt, valt deze niet onder de meldingsplicht van artikel 108, lid 3 VWEU. De maatregel is dan ook niet ter goedkeuring voorgelegd aan Europese Commissie.

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

4.1. Financiële consequenties

Om de effecten van de vrijstelling van precariobelasting voor leidingen en kabels van nutsbedrijven niet op één begrotingsjaar te laten drukken is er, mede op verzoek van gemeenten, voor gekozen om te komen tot een overgangsregeling. De overgangsregeling houdt in dat gemeenten die in 2015 inkomsten genoten uit precariobelasting op enige openbare werken van algemeen nut en waarin op 10 februari 2016 een belastingverordening gold ter zake, in de gelegenheid worden gesteld om tot 1 januari 2027 dit deel van de precariobelasting af te bouwen en te beëindigen. Geleidelijke afbouw is denkbaar, maar ook een afbouw in bijvoorbeeld vier gelijke delen. Om te voorkomen dat de precariobelasting gedurende de overgangstermijn nog stijgt, is bepaald dat het tarief ten hoogste het tarief kan bedragen dat op grond van de belastingverordening gold 10 februari 2016. De gemeente heeft dus de vrijheid om te beslissen in welk tempo en op welke wijze de financiële gevolgen van de beperking van de heffingsbevoegdheid voor de precariobelasting het beste kunnen worden opgevangen. Daarbij kan, in algemene zin, gedacht worden aan het verhogen van andere (algemene) belastingen of heffingen, het doorvoeren van bezuinigingen of het verschuiven van de beleidsprioriteiten. Het is niet gezegd dat gemeenten gederfde opbrengsten gaan compenseren door een verhoging van andere belastingen of heffingen binnen het gemeentelijke belastinggebied. Dit is uiteraard wel mogelijk. Er kan dan sprake zijn van een lastenverschuiving.

Voor provincies geldt dat de inkomsten uit de precariobelasting zo gering zijn dat deze vermoedelijk in de lopende begrotingen kunnen worden opgevangen. De provincies kunnen de afschaffing eventueel ook opvangen binnen de vrije ruimte die er nog is bij de provinciale opcenten. Vanwege gelijke behandeling van de decentrale overheden is ook voor de provincies voorzien in een overgangsregeling die loopt tot 1 januari 2027.

Voor de waterschappen geldt dat dit bedrag in de lopende begrotingen moet kunnen worden opgevangen. De kosten die te maken hebben met watersysteembeheer moeten via de watersysteemheffing worden opgebracht. Wel geldt ook voor de waterschappen de overgangsregeling. Dit vanwege rechtsgelijkheid voor alle decentrale overheidsorganen.

---

[6] Kamerstukken II 2006/07, 30 895, nr. 3, p. 22, laatste alinea.

Gemeenten

In 2016 heffen 229[7] gemeenten een vorm van precariobelasting. In 2015 waren dat 226 gemeenten. Volgens onderzoeksinstituut COELO[8] heffen zeker 90 van de 390 gemeenten in 2016 precariobelasting op openbare werken van algemeen nut. Hieronder bevindt zich een aantal grote gemeenten, zodat het aantal burgers dat te maken krijgt met deze heffing een groter percentage van de Nederlandse bevolking betreft. Een aantal andere gemeenten heeft per 1 januari 2016 precariobelasting op openbare werken van algemeen nut ingevoerd of is nog voornemens precariobelasting in te voeren. Enkele gemeenten zijn daar inmiddels ook toe over gegaan, bijvoorbeeld per 1 februari of per 1 april 2016. De precariobelasting van gemeenten is de laatste jaren sterk gestegen en heeft daardoor (indirect via de energierekening) een steeds grotere invloed op de woonlasten van burgers.

De totale opbrengsten van de gemeentelijke precariobelasting (dus inclusief de precariobelasting voor bijvoorbeeld luifels en terrassen) in miljoenen euro's:

2001	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
51	**75**	**89**	**100**	**66**	**95**	**104**	**114**	**133**	**154**	**195**

Bron: COELO Atlas van de lokale lasten

Hoe groot het aandeel is van de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven op het totaal is niet bekend. Hier zijn verschillende redenen voor. Sommige gemeenten voeren de precariobelasting gedurende het jaar in of leggen pas in een later jaar een aanslag op. Ook zijn er gemeenten die de precario nog niet opnemen onder de begrote opbrengst precario, omdat daar mogelijk nog een juridische overeenkomst met de netbeheerder aan in de weg staat. Naar schatting ziet meer dan tweederde van de begrote opbrengst precariobelasting op nutsnetwerken.

Provincies

Voor provincies wordt geen inkomstenderving verwacht. In mei 2016 was er geen provincie bekend die heft op nutsnetwerken.

Waterschappen

De waterschappen Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, het Hoogheemraadschap van Delfland en het Waterschap Scheldestromen heffen precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven. De begrote opbrengst van de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven van de drie heffende waterschappen bedroeg in 2015 gezamenlijk € 1.968.000,–.

4.2. Overgangsregeling bij herindelingen

Zoals reeds vermeld, voorziet het wetsvoorstel in een overgangsregeling die inhoudt dat medeoverheden die in 2015 precariobelasting hieven voor enige openbare werken van algemeen nut en waar op 10 februari 2016 een belastingverordening voor een heffing ter zake gold, die belasting kunnen blijven heffen tot 1 januari 2027, tot ten hoogste het in die verordening vastgestelde tarief. Daarmee worden zij in de gelegenheid

[7] CBS Statline databank. http://statline.cbs.nl
[8] http://www.coelo.nl/images/rapporten/Coelo_Atlas_van_de_lokale_lasten_2016.pdf

gesteld om gedurende de overgangstermijn deze precariobelasting af te bouwen. Een overgangstermijn tot 1 januari 2027 is lang. Verwacht mag worden dat gedurende die periode veranderingen plaatsvinden in de bestuurlijke indeling, met name bij gemeenten. Er zijn diverse vormen van herindeling. In de artikelen IV, V en VI is een regeling opgenomen voor dergelijke gevallen. Er wordt in aansluiting bij de Wet algemene regels herindeling onderscheid gemaakt tussen een wijziging van de gemeentegrenzen waarbij gemeenten worden opgeheven en de gebieden overgaan naar een nieuw te vormen gemeente en een wijziging van de gemeentegrenzen waarbij aan een bestaande gemeente een of meer gebieden worden toegevoegd, bijvoorbeeld door grenscorrectie of lichte samenvoeging. In beide situaties wordt voor de bepaling van het nieuwe maximumtarief voor de overgangstermijn uitgegaan van een gewogen gemiddelde van de maximumtarieven die voor de datum van herindeling in de verschillende gebieden golden. Zo blijft de totale opbrengst van de precariobelasting in het gehele gebied voor en na de grenscorrectie gelijk. Zo wordt voorkomen dat men niet meer kan heffen, maar wordt ook een onbedoelde mogelijkheid tot stijging van de belasting voorkomen. Afwijkende tarieven dienen te worden omgerekend naar tarieven per meter. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan. Ook hier is zekerheidshalve voorzien in een overeenkomstige regeling voor een eventuele herindeling van provincies en waterschappen.

4.3. Administratieve en bestuurlijke lasten

Als gevolg van het wetsvoorstel zullen de administratieve lasten voor de eigenaren van bedoelde kabels en leidingen afnemen. Zij ontvangen immers als gevolg geen aanslag precariobelasting meer, hoeven niet te controleren of deze klopt en hoeven deze kostenpost ook niet meer door te berekenen aan de eindgebruiker. Het is niet bekend om hoeveel aanslagen dan wel bedrijven het hier gaat. De bestuurlijke lasten voor gemeenten zullen in die zin afnemen, dat zij geen heffing precariobelasting aan deze specifieke groep meer opleggen. De omvang van de lastenreductie is onbekend.

5. Consultatie VNG, IPO en UvW

VNG

De VNG heeft bezwaar tegen de inperking van het gemeentelijk belastinggebied die het voorstel met zich brengt. Het betekent volgens de VNG een substantiële beperking van de belastinginkomsten van de gemeenten die door de voorgestelde vrijstelling worden getroffen en vormt een aantasting van de gemeentelijke autonomie. Deze wordt niet gecompenseerd. Een verhoging van de andere belastingen of heffingen binnen het gemeentelijk belastinggebied ligt door de onder druk staande gemeentelijke financiën wel in de rede en het voorstel leidt daarmee tot een lastenverschuiving. De overgangsregeling van 10 jaar waarin gemeenten naar eigen inzicht de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven kunnen afbouwen acht de VNG redelijk. Een generieke maatregel als het verhogen van de macronorm onroerende zaakbelasting gaat volgens de VNG echter voorbij aan de situatie van individuele gemeenten waar gemeenten met de af te schaffen precariobelasting op netwerken onvoldoende ruimte krijgen en gemeenten zonder deze heffing meer ruimte dan nodig is. Het oogmerk van de motie Van der Burg, transparantie en lastenverlichting, wordt bovendien teniet gedaan door deze verruiming. Er vindt zodoende alleen lastenverschuiving plaats. Het is bovendien niet gezegd dat de rekening van nutsbedrijven voor de burger lager zal worden. De VNG heeft voorgesteld dat wettelijk wordt geregeld dat lokale lasten die de gemeente aan het nutsbedrijf in rekening brengt

alleen mogen worden doorberekend aan de inwoners en bedrijven van de betreffende gemeente en niet algemeen worden omgeslagen over alle aansluitingen binnen het verzorgingsgebied. De VNG heeft voorts commentaar geleverd op andere onderdelen van het wetsvoorstel. Waar mogelijk is dit commentaar verwerkt in de memorie van toelichting.

Ten aanzien van de beperking van de belastinginkomsten die het voorstel voor gemeenten met zich brengt, valt op te merken dat er een algemene heffingsbevoegdheid geldt voor gemeenten die meer geëigend is, namelijk de onroerende zaakbelasting. Natuurlijk kunnen gemeenten er ook voor kiezen op andere wijze de afbouw van de precariobelasting te financieren dan door het verhogen van de onroerende zaakbelasting, bijvoorbeeld door het verlagen van de uitgaven of door het genereren van andere inkomsten. Dit is juist een punt dat per gemeente een aparte afweging vergt en daarom ook is overgelaten aan gemeenten in een overgangstermijn van 10 jaar. Tenslotte zal de rekening voor de burger wel degelijk lager worden. Op grond van de regelgeving die de tarifering van de betrokken nutsbedrijven regelt, dienen belastingen doorberekend te worden aan de klant. De beperking van de bevoegdheid precario te heffen komt de burger derhalve wel degelijk ten goede. Het beperken van het doorberekenen van precariobelasting tot uitsluitend de heffende gemeente als alternatief voor het beperken van de heffingsbevoegdheid, zoals de VNG suggereert, is lastig in wetgeving te vatten; voor deze mogelijkheid is dan ook niet gekozen.

IPO

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) geeft in zijn advies aan dat hoewel er gronden zijn om inhoudelijk bezwaar te maken tegen de aanpassing van de Provinciewet vanwege de inbreuk op het provinciaal belastinggebied, de materiële impact van het voorstel beperkt is voor provincies. Het IPO maakt daarom geen bezwaar. De inkomstenderving is naar de actuele stand begin 2016 nihil voor de provincies gezamenlijk.

UvW

De Unie van Waterschappen (UvW) is tegen het wetsvoorstel. De heffingsbevoegdheden van waterschappen behoren naar haar oordeel niet te worden ingeperkt. Dit is volgens de Unie ook niet nodig om aan het gesignaleerde knelpunt tegemoet te komen. Het probleem ligt volgens de Unie niet in het feit dat precario wordt geheven, maar in de wijze waarop de nutsbedrijven deze doorberekenen aan hun afnemers. Indien dit wetsvoorstel doorgang vindt dan wenst de Unie compensatie voor de waterschappen vanwege het inkomensverlies. De Unie stelt dat de precario-inkomsten ten goede komen aan de watersysteemheffing. De precariobelasting heeft daarmee een zeker dempend effect op de tarieven van de systeemheffing. Als de heffingsbevoegdheid komt te vervallen, komt ook dit effect te vervallen en zullen de kosten van het watersysteembeheer volgens de Unie toenemen met het bedrag dat niet meer aan precariobelasting wordt geheven. Dit heeft zijn weerslag op de tarieven van de watersysteemheffing. De Unie acht dit een zorgelijke ontwikkeling in een tijd waarin alle inspanningen zijn gericht op een gematigde ontwikkeling van de waterschapslasten.

De doorberekening van de precariobelasting aan de afnemers kan niet eenvoudig worden aangepast vanwege de regelgeving die geldt voor de tarifering van nutsvoorzieningen en het beleid dat daar geldt voor vereenvoudiging en transparantie van de energienota. Er is niet gekozen voor een geldelijke compensatie maar voor een overgangstermijn van 10 jaar waarin de medeoverheden de geheven precariobelasting op bedoelde

netwerken kunnen afbouwen en compensatie kunnen zoeken binnen hun begroting of overige heffingen. Dit geldt voor alle medeoverheden op gelijke wijze. Dit leidt er ook toe dat de overgang gematigd plaats kan vinden en geen onevenredige druk hoeft te geven op de waterschapslasten. Het argument dat de precariobelasting een zeker dempend effect heeft op de tarieven van de watersysteemheffing geldt alleen voor de tarieven van de waterschappen die de precariobelasting heffen. De geheven precariobelasting wordt immers, voor zover het geen drinkwaterbedrijven zijn, door de nutsbedrijven doorberekend over hun gehele verzorgingsgebied en niet alleen binnen het waterschap, terwijl de demping alleen binnen het waterschap wordt gevoeld. Hetgeen de Unie naar voren brengt illustreert juist de scheve verhouding tussen zij die uiteindelijk betalen en zij die profiteren van de belastingopbrengst.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I

Artikel 228 van de Gemeentewet biedt de grondslag voor gemeenten om precariobelasting te heffen voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond. Dit onderdeel voegt een tweede lid aan dat artikel toe waarin de bevoegdheid om precariobelasting te heffen in die zin wordt beperkt, dat geen precariobelasting kan worden geheven ter zake van de infrastructuur, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Drinkwaterwet, een net als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, een gastransportnet als bedoeld in artikel 39a van de Gaswet, of werken als bedoeld in artikel 38 van de Warmtewet. Deze infrastructuur, netten, gastransportnetten of werken worden op grond van de genoemde wetten voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht beschouwd als openbare werken van algemeen nut.

ARTIKELEN II en III

Met deze artikelen wordt voorgesteld om dezelfde beperking van de bevoegdheid om precariobelasting te heffen voor provincies in de Provinciewet en voor de waterschappen in de Waterschapswet op te nemen, als met artikel I wordt voorgesteld voor gemeenten in de Gemeentewet.

ARTIKEL IV

Eerste lid

Dit artikellid voorziet in een overgangsregeling voor gemeenten die in 2015 precariobelasting hieven op enige openbare werken van algemeen nut en waar op 10 februari 2016 ter zake een belastingverordening gold. Deze gemeenten mogen die belasting blijven heffen tot 1 januari 2027. Daarmee worden die gemeenten in de gelegenheid gesteld om gedurende een termijn van tien jaar die belasting af te kunnen bouwen. De voorwaarde dat gemeenten in 2015 precario moeten hebben geheven om in aanmerking te komen voor het overgangsrecht, is opgenomen om er voor te zorgen dat alleen gemeenten die daadwerkelijk inkomsten uit deze belasting hebben genoten voor de regeling in aanmerking komen. De overgangsregeling is immers bedoeld voor gemeenten die als gevolg van het afschaffen de heffingsbevoegdheid op netwerken op nutsbedrijven, inkomsten derven. Gemeenten die eerst na 2015 deze belasting hebben ingevoerd vallen daardoor niet onder de regeling. Om te voorkomen dat het tarief gedurende de overgangstermijn stijgt, is bepaald dat het tarief ten hoogste het tarief mag bedragen dat gold op 10 februari 2016, de datum waarop de indiening van onderhavig wetsvoorstel en deze

overgangsregeling is aangekondigd. Bedoeld is het tarief dat van toepassing was op grond van de op die datum vigerende belastingverordening. Een tarief dat later in werking is getreden, maar terugwerkt tot 10 februari 2016, is derhalve van de overgangsregeling uitgesloten.

Gelet op de overzienbare geldingsduur van de overgangsregeling, de beperkte doelgroep van het tweede lid (gemeenten waarvan de grenzen binnen die tien jaar worden gewijzigd) en de toegankelijkheid van de Gemeentewet is ervoor gekozen om het overgangsrecht in deze wijzigingswet op te nemen en niet in de Gemeentewet.[9]

Tweede lid

Het tweede lid ziet op het geval dat gedurende de termijn waarin de precariobelasting moet worden afgebouwd een wijziging van de gemeentegrenzen als bedoeld in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) plaatsvindt. Uitgangspunt van de Wet arhi is dat de voorschriften in een bepaald gebied na een grenswijziging twee jaar hun gelding behouden, tenzij het bestuur van de gemeente waarnaar het gebied is overgegaan anders bepaalt (artikelen 28 tot en met 30). De tarieven dienen derhalve binnen twee jaar geharmoniseerd te worden. Het tweede lid beantwoordt de vraag welk maximumtarief van toepassing is op het moment dat wordt overgegaan tot het vaststellen van één tarief voor het gehele gebied van de gemeente.

In aansluiting bij de Wet arhi wordt onderscheid gemaakt tussen een wijziging van de gemeentegrenzen waarbij gemeenten worden opgeheven en de gebieden overgaan naar een nieuw te vormen gemeente (onderdeel a) en een wijziging van de gemeentegrenzen waarbij aan een bestaande gemeente één of meer gebieden worden toegevoegd, bijvoorbeeld via een grenscorrectie of lichte samenvoeging (onderdeel b). In beide situaties wordt ter bepaling van het nieuwe maximumtarief uitgegaan van een gewogen gemiddelde van de maximumtarieven die voor de datum van herindeling in de verschillende gebieden golden, zodat de totale opbrengst van de precariobelasting van het gehele gebied voor en na de grenswijziging gelijk blijft. Op deze wijze wordt enerzijds voorkomen dat door een wijziging van de gemeentegrenzen de bevoegdheid precariobelasting te heffen op de betrokken openbare werken van algemeen nut komt te vervallen, terwijl anderzijds voorkomen wordt dat de opbrengst van deze belasting stijgt.

Vanwege de redactie «het tarief per meter» is het vereist dat tarieven die in de belastingverordening anders zijn vastgesteld dan in euro per meter, eerst worden omgerekend tot het tarief per meter. Ter illustratie een rekenvoorbeeld. Stel dat twee gemeenten worden samengevoegd, waarbij bijvoorbeeld in gemeente A 4.000 meter openbare werken van algemeen nut aanwezig is en een tarief van € 1 per meter geldt en in gemeente B 1.000 meter aanwezig is en een tarief van € 20 per tien meter geldt, hetgeen omgerekend € 2 per meter is. Dan is het tarief voor de nieuwe gemeente gelijk aan:

$$\frac{(€\ 1 \times 4.000 \text{ meter} + €\ 2 \times 1.000 \text{ meter})}{(4.000 \text{ meter} + 1.000 \text{ meter})}$$

= € 1,20 per meter.

---

[9] Vgl. aanwijzing 165a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De totale opbrengst van de precario in de gebieden A en B is door deze rekenwijze voor en na de wijziging van de gemeentegrenzen gelijk, namelijk € 6.000 (te weten het tarief van € 1,20 x 5.000 meter).

ARTIKEL V en VI

Met deze artikelen wordt dezelfde overgangsregeling voorgesteld voor provincies en waterschappen, als met artikel IV wordt voorgesteld voor gemeenten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk